Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1469**
15. Wahlperiode 06. 08. 2003

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Ziel

Gemäß Artikel 14 Abs. 3 des Grundgesetzes ist eine Enteignung nur zum „Wohle der Allgemeinheit“ zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

Nach § 28 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) ist die Enteignung „für Zwecke der Zivilluftfahrt“ zulässig. Ob jedoch Werkflugplätze „Zwecken der Zivilluftfahrt“ dienen, wird von der jüngsten Rechtsprechung mit dem Argument in Zweifel gezogen, dass Sonderplätze nicht wie Verkehrsflughäfen bzw. -landeplätze der Abwicklung eines öffentlichen Verkehrsbedürfnisses dienen, da es an dem für eine Enteignung vorausgesetzten Wohl der Allgemeinheit fehle.

Diese Rechtsprechung hat eine erhebliche Rechtsunsicherheit zum Nachteil von nichtmilitärischen Sonderflugplätzen, deren Betrieb zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dient, eintreten lassen.

Betroffen sind insbesondere produktionstechnisch in die Luftfahrtindustrie eingegliederte Sonderflugplätze, deren Betrieb primär dem Unternehmenszweck dient, die aber wegen ihrer herausragenden Bedeutung für bestimmte vom Gesetzgeber zu definierende Allgemeininteressen (z. B. Industrie- und Standortpolitik) zugleich dem Allgemeinwohl dienen.

Die Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen wird in den §§ 24 und 31 LuftVG und im § 73 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) geregelt. Danach ist die Zuständigkeit eines Landes gegeben, wenn die Luftfahrtveranstaltung nicht über das Gebiet eines Landes hinausgeht. In allen anderen Fällen ist das Luftfahrt-Bundesamt zuständig. Es gibt jedoch Fälle, in denen mehr als ein Land berührt ist, aber gewichtige Gründe dafür vorliegen, die Zuständigkeit für die Genehmigung der Luftfahrtveranstaltung nicht beim Luftfahrt-Bundesamt, sondern bei einem der beteiligten Länder anzusiedeln. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Veranstaltung an einem Verkehrsflughafen eines Landes stattfindet, der unmittelbar an der Grenze zu einem anderen Land gelegen ist, und das dritte Land nur dadurch betroffen ist, dass sein Luftraum für Vorführflüge in Anspruch genommen wird.

B. Lösung

Weist ein Sonderflugplatz, wie oben dargestellt, einen Bezug zum Allgemeinwohl auf, so sind Enteignungen zugunsten dieser Plätze nicht grundsätzlich

ausgeschlossen. Insoweit bedarf es einer ausdrücklichen Klarstellung im Luftverkehrsgesetz.

Die Regelungen über die Zuständigkeit bei der Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen im LuftVG und in der LuftVZO werden so geändert, dass es dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auf Antrag eines Landes oder in eigener Initiative über die bisherige Regelung hinaus ermöglicht wird, in einzelnen Fällen ein Land, und damit die dort jeweils zuständige Luftfahrtbehörde, mit der Genehmigung nach § 24 LuftVG zu beauftragen, sofern sämtliche von der Luftfahrtveranstaltung betroffenen Länder ihr Einvernehmen erteilt haben.

C. Alternativen

Aufrechterhaltung des eingetretenen rechtsunsicheren Zustandes im Hinblick auf die Errichtung und Erweiterung von Sonderflugplätzen mit unter Umständen gravierenden nachteiligen Folgen für die Wirtschaft und die Arbeitsplätze in Deutschland, insbesondere für die Luftfahrtindustrie und die Luftfahrttechnologie.

Beibehaltung der bisherigen Regelung mit der Folge, dass bei Genehmigungen von Luftfahrtveranstaltungen an Flugplätzen erheblicher Mehraufwand entsteht, da mehrere Behörden aus gleichem Anlass parallel tätig werden müssen und im Fall schlechter Koordinierung Sicherheitseinbußen hinzunehmen wären.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Für Bund, Länder und Gemeinden entstehen durch die Änderung des Luftverkehrsgesetzes und der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung keine Aufwendungen.

2. Vollzugsaufwand

Für Bund, Länder und Gemeinden entsteht durch die Änderung des Luftverkehrsgesetzes und der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung kein Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 6. August 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 789. Sitzung am 20. Juni 2003 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Schröder

Anlage 1

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 550), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3355), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 28 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

   „Die Befugnis der Länder, Enteignungen für Sonderflugplätze vorzusehen, bleibt unberührt."

2. In § 31 Abs. 2 wird die Nummer 12 wie folgt gefasst:

   „12. die Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen, die nicht über das Land, in dem die Veranstaltung stattfindet, hinausgehen oder für die das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern einen Auftrag erteilt hat (§ 24);".

Artikel 2
Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung

Der § 73 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 610), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Februar 2003 (BGBl. I S. 182), wird wie folgt gefasst:

„§ 73
Genehmigungsbehörde

Die Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen wird

1. für Luftfahrtveranstaltungen, die nicht über ein Land hinausgehen, von der Luftfahrtbehörde des Landes, in dem die Veranstaltung stattfinden soll,
2. für Luftfahrtveranstaltungen, die über ein Land hinausgehen, von der im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beauftragten Landesluftfahrtbehörde,
3. in allen übrigen Fällen vom Luftfahrt-Bundesamt

erteilt."

Artikel 3
Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Der auf Artikel 2 beruhende Teil der dort geänderten Rechtsverordnung kann auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Gemäß Artikel 14 Abs. 3 des Grundgesetzes ist eine Enteignung nur zum „Wohle der Allgemeinheit“ zulässig. Sie darf nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

§ 28 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) erklärt die Enteignung zum „Zwecke der Zivilluftfahrt“ für zulässig. Ob jedoch Werkflugplätze dem „Zwecke der Zivilluftfahrt“ dienen, wird von der jüngsten Rechtsprechung in Zweifel gezogen. Enteignungen für die Anlage und den Betrieb solcher Sonderflugplätze werden daher mangels anderer ausreichender gesetzlicher Grundlage abgelehnt.

Diese Rechtsprechung hat eine erhebliche Rechtsunsicherheit zum Nachteil der Sonderflugplätze eintreten lassen.

Sonderflugplätze dienen nicht wie Verkehrsflughäfen bzw. -landeplätze der Abwicklung eines öffentlichen Verkehrsbedürfnisses. Ihre Anlage und ihr Betrieb sind vielmehr auf die Unterstützung der besonderen wirtschaftlichen und produktionstechnischen Belange des jeweiligen Flugplatzunternehmers ausgerichtet. Der Sonderzweck schließt aber nicht aus, dass auch ein Sonderflugplatz Zwecken der Zivilluftfahrt und damit dem Wohl der Allgemeinheit dienen kann. Sonderflugplätze können insbesondere durch ihre unmittelbare Einbindung in das Produktionsgeschehen eines Luftverkehrsunternehmens eine für die Allgemeinheit herausragende wirtschafts- und industriepolitische Bedeutung besitzen, die Wert ist, seitens des staatlichen Gemeinwesens gefördert und unterstützt zu werden.

§ 28 Abs. 1 Satz 1 LuftVG wird teilweise so verstanden, als sei durch Bundesrecht – abschließend und die Länder bindend – die Enteignung allein im Hinblick auf dem allgemeinen Verkehr dienende Flughäfen zugelassen. Demgegenüber ist die Enteignung auch für solche Flughäfen (Landeplätze) zulässig, die in erster Linie privaten Zwecken dienen, zugleich aber durch Förderung von industriellen und wirtschaftlichen Zielen das Gemeinwohl fördern. Die Enteignung für solche Zwecke entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 74, 264 ff.) bedarf einer – in § 28 Abs. 1 Satz 1 LuftVG noch nicht enthaltenen – gesonderten Regelung des Gesetzgebers. Solche Regelungen für herausgehobene Einzelprojekte werden regelmäßig von den Ländern zur Verfolgung ihrer Wirtschaftspolitik getroffen; ihnen muss daher auch – neben dem Bund – die Kompetenz zu Enteignungsregelungen bleiben.

Insoweit ist daher in das Luftverkehrsgesetz eine ausdrückliche Klarstellung in § 28 Abs. 1 LuftVG einzufügen.

Bei der bestehenden Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung von Luftfahrtveranstaltungen nach § 24 hat sich eine Regelungslücke in einem Randbereich offenbart, die einer praxisgerechten Lösung zugeführt werden soll.

Nach bestehender Rechtslage besteht eine Zuständigkeit eines Landes dann, wenn die Luftfahrtveranstaltung nicht über das Gebiet eines Landes hinausgeht. Im Übrigen ist das Luftfahrt-Bundesamt zuständig. Sinn dieser Regelung ist es, bei länderübergreifenden Luftfahrtveranstaltungen, wie z. B. Wettbewerbe, die das Gebiet von mehreren Länder berühren, das Luftfahrt-Bundesamt als Bundesbehörde aus Koordinierungs- und Aufsichtsgesichtspunkten mit der Aufgabe zu betrauen.

Allerdings gibt es in der Praxis Fälle, in denen zwar zwei oder mehr Länder berührt sind, aber gewichtige Gründe dafür sprechen, die Zuständigkeit für die Genehmigung der Luftfahrtveranstaltung bei einem Land zu konzentrieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Veranstaltung an einem Verkehrsflughafen eines Landes stattfindet, der unmittelbar an der Grenze zu einem anderen Land gelegen ist, und das andere Land nur dadurch betroffen ist, dass sein Luftraum für Vorführflüge in Anspruch genommen wird.

In diesen Fällen hat der Übergang der Zuständigkeit für die Genehmigung nach § 24 LuftVG auf das Luftfahrt-Bundesamt erhebliche praktische Nachteile. Zusammen mit der eigentlichen Genehmigung der Luftfahrtveranstaltung nach § 24 LuftVG sind nämlich eine Reihe weiterer Genehmigungen zu erteilen, die in engem Zusammenhang damit stehen und weiterhin in der Zuständigkeit des Landes bleiben. Dazu gehören die temporäre Änderung des Luftsicherheitsplans (§ 19b LuftVG), der Vollzug des Bauschutzbereichs (§§ 12 ff. LuftVG), die Gewährleistung der Luftaufsicht (§ 29 LuftVG), die ordnungsbehördlichen Angelegenheiten des Katastrophenschutzes, der Rettungsdienste, des Straßenverkehrs sowie die Genehmigung der Messe selbst etc. Alle diese Angelegenheiten lassen sich innerhalb der Landesbehörde mit deutlich geringerem Aufwand koordinieren, zumal für die drei erstgenannten Bereiche ohnehin die Landesluftfahrtbehörde zuständig ist. Die Zersplitterung der Zuständigkeit hat insbesondere bei Großveranstaltungen unweigerlich Reibungsverluste zur Folge, die im Ergebnis sogar zu einem Verlust an Sicherheit für Veranstalter und Publikum führen können.

Daneben sind weitere Fälle möglich, bei denen eine kleine Veranstaltung an einem kleinen Flugplatz im Grenzbereich eines Landes stattfindet, die typischerweise von einer Landesluftfahrtbehörde genehmigt wird. Auch hier kann die Situation eintreten, dass der Luftraum eines anderen Landes in geringem Umfang berührt wird, ohne dass deshalb die Zuständigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes gerechtfertigt erscheint.

Um in der Praxis allen denkbaren Fällen gerecht werden zu können, bietet es sich an, die bisherige Regelung der Zuständigkeit des Bundes um eine Ausnahmemöglichkeit zu ergänzen. Der Bund kann im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern ein Land mit der Durchführung der Genehmigung beauftragen. Dabei wird im Annex zugleich die Zuständigkeit für die Genehmigungsaufsicht übertragen.

Die Einvernehmensregelung aller betroffenen Länder ermöglicht es einem Land, welches nicht mit der Genehmigung beauftragt ist, seine Beteiligung bei der Genehmigung durch entsprechenden Vorbehalt sicherzustellen.

Ländern und Gemeinden entstehen durch dieses Gesetz keine Kosten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich hierbei aus Artikel 73 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 14 des Grundgesetzes. Eine bundesgesetzliche Regelung ist nach Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz erforderlich, weil die Klarstellung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfolgt.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1

Während bei Verkehrsflughäfen die Tatsache, dass sie dem „Zwecke der Zivilluftfahrt“ dienen, unbestritten ist, wird dies von der neueren Rechtsprechung bei Sonderflugplätzen verneint. Nach Auffassung der Rechtsprechung seien diese Flugplätze gerade nicht dem allgemeinen Verkehr gewidmet. Derartige Flugplätze dienten vielmehr privatnützigen Zwecken, insbesondere den wirtschaftlichen und produktionstechnischen Belangen des jeweiligen Flugplatzunternehmers, jedoch nicht der „Zivilluftfahrt“.

Dieser besondere Zweck – der geradezu charakteristisch für Sonderflugplätze ist – ist jedoch ebenfalls Teil der „Zwecke der Zivilluftfahrt“. Auch ein Sonderflugplatz dient Zwecken der Zivilluftfahrt, schließlich findet auf einem solchen Flugplatz ziviler Luftverkehr statt, sind die für die Errichtung und den Betrieb von zivilen Flugplätzen geltenden Bestimmungen und Verfahren zu beachten.

Die Länder haben nach Artikel 72 Abs. 1 i. V. m. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 14 Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für die Enteignung, d. h. für materielle Regelungen, die das Sachgebiet Luftverkehr betreffen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Mit der Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 1 LuftVG hat jedoch der Bundesgesetzgeber keine die Länder nach Artikel 72 Abs. 1 i. V. m. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 14 Grundgesetz ausschließende Regelung der Enteignung für alle Arten von Flugplätzen treffen wollen.

Diese Tatsache ergibt sich durch einen Rückblick auf das Zustandekommen der Regelung.

Die ursprüngliche Fassung des Luftverkehrsgesetzes vom 1. August 1922 (RGBl. I S. 681) in der Fassung des Gesetzes über die Reichsluftfahrtverwaltung vom 15. Dezember 1933 (RGBl. I S. 1077) sah in § 15 Abs. 2 die Zulässigkeit der Enteignung für alle „Zwecke der Luftfahrt“ vor. Nach Wiederherstellung der Lufthoheit erfolgte die Einschränkung dieses Zwecks auf die „Zivilluftfahrt“ durch Artikel 1 Nr. 19 des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958 (BGBl. I S. 899).

Die Einschränkung hatte jedoch nur zum Ziel, Enteignungsverfahren für zivile Flugplätze von den Enteignungen für militärische Flugplätze nach den Regelungen des Landbeschaffungsgesetzes (vgl. auch Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, § 28 Rdn. 1; Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, § 28 Rdn. 1) deutlich abzugrenzen. Ein weiter gehender Ausschluss des Landesgesetzgebers für Enteignungsregelungen kann dieser rechtsgeschichtlichen Betrachtung jedoch nicht entnommen werden.

Durch Einfügung einer entsprechenden ausdrücklichen Klarstellung in § 28 Abs. 1 LuftVG ist deshalb diese Befugnis des Landesgesetzgebers, für alle Sonderlandeplätze eigene Regelungen treffen zu dürfen, noch einmal deutlich hervorzuheben.

Damit kann den insoweit erkennbaren gegenläufigen Tendenzen in der Rechtsprechung erfolgreich begegnet werden.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die Änderung bewirkt, dass es dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auf Antrag eines Landes oder in eigener Initiative über die bisherige Regelung hinaus ermöglicht wird, in einzelnen Fällen ein Land, und damit die dort jeweils zuständige Luftfahrtbehörde, mit der Genehmigung nach § 24 LuftVG zu beauftragen, sofern sämtliche von der Luftfahrtveranstaltung betroffenen Länder ihr Einvernehmen erteilt haben. Wird das Einvernehmen nicht erzielt, bleibt es bei der Zuständigkeit des Bundes.

Zu Artikel 2

Die Änderung der klarstellenden Ausführungsvorschrift stellt sich als notwendige Folge der Änderung des Gesetzes dar.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift ermächtigt den Verordnungsgeber aus systematischen Gründen zu späteren Änderungen.

Zu Artikel 4

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Beschluss des Bundesrates vom 20. Juni 2003 über ein Gesetz zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften wie folgt Stellung:

Gegen die Gesetzesinitiative des Bundesrates zur Klarstellung in § 28 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes bestehen keine rechtlichen Einwendungen. Durch die Verwirklichung der Gesetzesinitiative des Bundesrates ergibt sich keine Änderung der bestehenden Rechtslage. Der Bundesrat selbst legt im besonderen Teil der Begründung seiner Gesetzesinitiative zu Artikel 1 Nr. 1 dar, dass die Länder nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bereits zum Erlass von Enteignungsvorschriften, welche die Regelungen des Luftverkehrsgesetzes ergänzen, befugt sind.

Die Änderung von § 31 Abs. 2 Nr. 12 LuftVG, die dazu führt, dass der Bund ein Land beauftragen kann, die Genehmigung für eine Luftfahrtveranstaltung zu erteilen, die über den Bereich dieses Landes hinausgeht, wird unterstützt. Die Möglichkeit, die Länder zur Genehmigung in einem Bereich zu beauftragen, der bislang in die Bundeszuständigkeit fällt, führt zu einer erheblichen Entlastung des Bundes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333